

# ÚJMAGYAR ALKOTMÁNYBÍRÁSKODÁS

## ÚJSZERŰ ELVI TÉTELEK A HATÁROZATOKBAN

A *Fundamentum* megítéző felkérése az Alkotmánybíróság negyedik Alaptörvény-módosítást követő gyakorlatának elemzésére, értékelésére szólt. Hamis képet kelthet persze, ha ezt az elmúlt egy évet önmagában nézzük, hiszen 2010 nyara óta (a jelölési szabályok megváltoztatása, költségvetési és adótárgyú törvények felülvizsgálhatóságának korlátozása) az alkotmányosság magyarországi enyészetének egyik, és talán éppen a leginkább szimbolikus, párhuzamos története az alkotmánybíráskodás lerontásáé. A negyedik alaptörvény-módosítás az Alkotmánybíróság helyét az alkotmánymódosító többség *alatt* jelölte ki. Az Alaptörvény szövegébe iktatta az alaptörvény-módosítások tartalmi felülvizsgálatának tilalmát. Ha pedig lenne méltósága, mondhatnánk, hogy megalázta az Alkotmánybíróság intézményét a testület két évtizedes gyakorlatának hatályon kívül helyezésével.

### NEM HARAP

Az utóbbi négy évben már sokan újra és újra számba vették azt a bővülő listát, amelyen azok a tárgykörök szerepelnek, amelyekben a kormánytöbbség az Alaptörvény eredeti szövegével, majd módosításával igyekezett megelőzni, hogy az Alkotmánybíróság alaptörvény-ellenesnek nyilvánítson egy szabályozást, vagy az Alaptörvény-konformitás biztosítása érdekében kifejezetten már létező alkotmánybírási gyakorlatot írt felül. Az Alaptörvény szövege megváltoztatható; a kérdés már 2010 ősze (a kilencvennyolc százalékos különadó ügye) óta az volt, hogy az Alkotmánybíróság vállalkozik-e az alkotmánymódosítások alkotmányosságának tartalmi felülvizsgálatára, illetve, ha ehhez nincs is bátorsága, hogyan sikerül érvényre juttatnia az alkotmányosság követelményrendszerét az attól egyre inkább távolodó alaptörvény-szövegek alapján. A kétharmados többség a negyedik alaptörvény-módosítással az előbbi lehetőségét ki akarta zárni, az utóbbit legalábbis megnehezíteni.

Az Alkotmánybíróság az üzenetre receptívnek mutatkozott, de legalábbis megadta magát. A negyedik módosítás explicit módon az Alaptörvénybe írta, hogy az Alaptörvény és módosítása csak eljárási szempontból vonható alkotmánybírási kontroll alá. Az ellenállás jele mindössze az Alkotmánybíróság jogalkotónak címzett kiszólása volt a negyedik alaptörvény-módosításról szóló határozatában. Egy néhány bekezdéses megjegyzés arról, hogy a törvények, rendeletek majdani felülvizsgálata során a testület figyelembe fogja venni a nemzetközi és az uniós tagságból folyó kötelezettségeket, a nemzetközi jog általánosan elismert szabályait, a mindezekben kifejeződő egységes értékrendet, ami még az alkotmányozás során sem hagyható figyelmen kívül.<sup>1</sup> Az Alkotmány-

bíróság a határozat indokolásának utolsó érdemi mondatával még azt üzentte, hogy vannak olyan alkotmányos követelmények, amelyek a magyar alkotmányozó, illetve alkotmánymódosító hatalmat is kötik, amelyekhez tehát hozzámérhetők akár az Alaptörvény szabályai is. Ez a tétel azonban semmilyen hatással nem bírt a negyedik módosítás felülvizsgálatára. A tartalmilag alkotmányellenes alkotmánymódosítás kontrolljának lehetősége, amint az jól ismert, sosem vált az Alkotmánybíróság gyakorlatának részévé. Erre is figyelemmel ellenállás nélkül erősítette meg a testület a negyedik módosítás érdemi felülvizsgálatot tiltó szövegét.<sup>2</sup>

Néhány hónappal később jóval tömörebben fogalmazta meg az Alkotmánybíróság egyik tanácsa, hogy az alaptörvény-konformitás biztosításának megfelelő és kielégítő eszköze az Alaptörvény szövegének módosítása, kiegészítése. A határozat tárgya a levéltári törvénynek az a szabálya volt, amely az MDP, az MSZMP, ezek társadalmi és ifjúsági szervezetei, valamint a SZOT és a szakszervezetek iratainak állami tulajdonba vételét rendelte el. Az Alkotmánybíróság érvelése szerint a törvényi rendelkezés „az U) cikk (10) bekezdése alapján az Alaptörvénnyel nem ellentétes. Az Alaptörvény negyedik módosítása in-

dokolásából kiderül ugyanis, hogy az U) cikk (10) bekezdésének beiktatása éppen a támadott [levéltári törvényi] rendelkezés Alaptörvénynek való megfelelését kívánta biztosítani”.<sup>3</sup>

Az Alkotmánybíróságnak a határozatai hatályon kívül helyezésére reagáló elvi álláspontja pedig viszszatükrözi a kormányzat szándékát, miszerint a kétharmados többség az alaptörvény-szöveg módosításával nem csak az Alaptörvény betűjét, de annak alkotmánybírói értelmezését is alakíthatja, felülírhatja. 2012-ben az Alkotmánybíróság még azt üzent, hogy az alkotmányos alapértékekre, emberi jogokra és alkotmányos intézményekre vonatkozó elvi tételei, amelyek az Alaptörvényben „nem változtak meg alapvetően”, továbbra is érvényesek maradnak. Igazolni az eltérést kell az alkotmányosság két évtizedes gyakorlattól: „az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén éppen nem a korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek átvételét, hanem azok figyelmen kívül hagyását kell indokolni.”<sup>4</sup> 2013 nyarán a hangsúly az elvi tételek átvételének „kellő részletességű indoklására” és az újraértékelés lehetőségére került. A testület állásfoglalása szerint a negyedik alaptörvény-módosítás következtében „[a] korábbi alkotmánybírói döntésben megjelenő jogelvek figyelmen kívül hagyása (...) az előző Alkotmány és az Alaptörvény egyes rendelkezései tartalmi egyezősége esetén is lehetségessé vált, a szabályozás változása a felvetett alkotmányjogi probléma újraértékelését hordozhatja.”<sup>5</sup> [Kiemelés tőlem.]

Milyen új elvi alaptörvény-értelmezési tételek léphetnek a régié helyébe?

## CSÓVÁL

Az Alaptörvény adó- és költségvetési tárgykörökben lényegében lehetővé teszi alaptörvény-ellenes törvények megalkotását. Az előzetes normakontrolltól eltekintve ezeknek a törvényeknek a tartalmát ugyanis, retorzióként a kilencvennyolc százalékos különadóval szembeni fellépéséért, az Alkotmánybíróság – négy nevesített alapjog érvényesülésének kivételével – nem vizsgálhatja felül. Az Alaptörvény, legalábbis ebben a relációban, nem minősül jogilag kötelező, kikényszeríthető normának. Az alkotmányozó ezt az alkotmánybírói hatáskörconkítást az államadósság mértékéhez kötötte. Ebből könnyen kiolvasható, hogy a kétharmados többség lényegében azt a politikai döntését foglalta az Alaptörvénybe,

miszerint az államadósság csökkentése (és az ezt célzó vagy erre hivatkozó kormányzati szabadság) előbbre való az alkotmányosság érvényesülésénél.

A korhatár előtti nyugdíjak szociális járadékká alakításával foglalkozó döntésében az Alkotmánybíróság nem csak azonosította, de el is ismerte, sőt magáévá tette az alkotmányosság relativizálásának ilyen indokolását. Nem csak akként, ami az Alaptörvény szövegében tételes szabályként (hatáskör-korlátozásként) köti a testületet, hanem úgy is, mint ami mögöttes igazolásként az írott rendelkezések értelmezését irányítja. Bár a határozat a szociális biztonság

biztosítása és a nyugdíjrendszer szabályozása kapcsán elemezte az alaptörvény-szöveg mögötti elveket, de a tételei általánosíthatónak hallatszanak. Az Alkotmánybíróság megfogalmazásában a magyar alkotmányosságban „kényszerű paradigmaváltás” ment végbe.

„*A gazdasági viszonyok, a pénzügyi és gazdasági válság által elmélyített állambáztartási szükséghelyzetben elkerülhetetlen volt az államadósság csökkentése, mint elsődleges rövid távú államcél megjelölése. Ennek számos – rendes körülmények között – méltányos és jogos igényt és törekvést alá kellett rendelni.*”<sup>6</sup>

A semmisségi (a 2006-os tömegoszlatásokkal összefüggő elítélések egy részét semmisnek minősítő) törvény felülvizsgálata során az Alkotmánybíróság ugyancsak figyelembe vett, lényegében az ügyet eldöntő érvekként, az alkotmányosságon kívüli, azt lerontó megfontolásokat. „*Mivel az ilyen természetű [...] döntések kivételes jellegűek és az előbbieken szükségképpen – az igazságosságra hivatkozva – egy különleges helyzet politikai és jogi kezelésének az igénye dominál, ezért ennek a mércéje nem lehet kizárólag az alkotmányos büntetőjog [...] Ezt, és az ügy lezárásához, valamint a társadalmi megbékéléshez fűződő közérdek szempontját az Alkotmánybíróság nem hagyhatta figyelmen kívül.*”<sup>7</sup> [Kiemelés tőlem.]

A példák extrémnek tűnhetnek, de mégis „precedenst” teremthetnek. A törvényalkotónak és az Alkotmánybíróságnak is van már mihez visszanyúlnia a negyedik Alaptörvény-módosítást követő gyakorlatból akkor, ha azt kell igazolnia, hogy a kormányzati szabadságnak nem szab végső és sérthetetlen határt az alkotmányosság érvényesítése. És nem csak hatásköri értelemben, vagyis nem pusztán azoknak a törvényeknek az esetében, amelyek az Alkotmánybíróság hatáskörét korlátozó rendelkezések miatt nem lehetnek normakontroll-eljárás tárgyai. Az alaptörvény-értelmezés általános elveiként, illetve az Alaptörvényt kiegészítő, azzal az Alkotmánybíróság számára is releváns versengő mérceként jönnek számításba

gazdaságpolitikai célok, mint az államadósság csökkentése, éppúgy, mint a közelebből nem meghatározott politikai érdekek, amelyek a 2006-os tömegoszlatásokkal kapcsolatos ítéletek megsemmisítését megalapozták.

## IGAZODIK

Az *actio popularis* eltörlésével az Alkotmánybíróság tevékenységének súlypontja az alkotmányjogi panaszeljárásokra került. Az alkotmányosságnak is döntően azáltal tud a testület védelmet biztosítani, hogy befogadja és orvosolja az alapjogok sérelmét kifogásoló panaszokat. Az Alkotmánybíróság alapjogfelfogása – amit még az első Alkotmánybíróság alakított ki, szilárdan az európai sztenderdek feletti jogvédelmi szintet kijelölve – ugyanakkor változni látszik.

Az egyén szabadságát a magyar Alaptörvény szerint a közösségekben kell kiteljesíteni. Többször írta már le az Alkotmánybíróság is, hogy az egyén szabadsága – az Alaptörvény keretei között – a közösségekben, ahhoz kötötten érvényesül. *„Az Alkotmánybíróság megállapította, hogy az Alaptörvény emberképe nem az elszigetelt egyéne, hanem a társadalomban élő felelős személyisége.”*<sup>8</sup> *„Az Alaptörvény az egyén–közösség közötti viszonyt az egyén közösséghez kötöttsége jegyében határozta meg (...) Az egyénnek társadalmi lényként, szociális beágyazottsága miatt bizonyos mértékben azonban el kell tűrnie adatai kötelező kiszolgáltatását, és azok állam általi felhasználását.”*<sup>9</sup> Ha még úgy nem is dőlt el erre hivatkozva, ezekkel a megállapításokkal veszélyes hivatkozási alap teremthető a közösség érdekeinek jogkorlátozó erejére.

A kormányzat annyiban szabályozhatja és korlátozhatja az alapjogokat, amennyiben egyes alapjogoknak más jogokkal (kivételesen bizonyos alkotmányosan elismert közérdekekkel) fennálló konfliktusát rendezi. Ennek alkotmánybírósági felülvizsgálata az arányosság – lényegében az Alaptörvényben is megjelenő – követelményrendszere mentén történik. Ez igazolja, ez teszi ellenőrizhetővé, hitelessé és meggyőzővé az alkotmánybírósági döntést. Mindezt viszont szükségképpen kiüresíti, ha az Alkotmánybíróság maguknak az alapjogoknak a hatókörét szűkíti, immanens korlátokat lát beléjük. Ennek pedig egyre több nyomát találjuk az alkotmánybírósági határozatokban.

Az Alaptörvénynek a véleményszabadságról szóló cikke, amelynek a negyedik módosítással beiktatott bekezdései szerint a szólás nem irányulhat mások, illetve a magyar nemzet vagy etnikai, vallási közösség méltóságának a megsértésére, különösen is alapot ad arra, hogy az Alkotmánybíróság bizonyos véleménynyilvánításokat eleve ne tekintsen olyanoknak, mint amelyek a véleményszabadság hatókörébe tartoznak, így korlátozásukat az arányossági vizsgálatnak már nem is szükséges alávetni. A testület értelmezésében, amit a nemzetiszocialista és kommunista rendszerek bűneinek nyilvános tagadása című bűncselekménnyel szemben hozott határozatában fejtett ki, az említett rendelkezések beiktatásának *„...eredményeképpen (...) most már maga az Alaptörvény is kifejezetten nevesít egy olyan esetkört, ahol a véleménynyilvánítás szabadsága már nem érvényesül, azaz tulajdonképpen megtiltja az alapjoggal való tudatos visszaélést. E tilalom a véleménynyilvánítás szabadságát érintő normák alkotmányos vizsgálatakor elvi kiindulópontnak tekintendő rendelkezés.”*<sup>10</sup> *„Ezek [ti. az Alaptörvény IX. cikk (4)–(5) bekezdése] alapján a véleménynyilvánítás szabadságának alaptörvényi védelme eleve nem terjed ki azokra az esetekre, amikor valaki a véleménynyilvánítás szabadságát úgy gyakorolja, hogy az mások emberi méltóságának, továbbá a magyar nemzet, a nemzeti, etnikai, faji vagy vallási közösségek méltóságának a megsértésére irányul. Ezért ezen tényállások tekintetében az Alaptörvény IX. cikk (1) bekezdésének sérelme fel sem merülhet”* – állapította meg az Alkotmánybíróság a parlamenti fegyelmi joggal foglalkozó döntésében.<sup>11</sup>

Az Alaptörvény több elemében relativizálta azt az alapjogi fogalmat, amely szerint ezek a jogok minden embert ember mivoltánál fogva, érdemességétől, hasznosságától, kötelezettségei teljesítésétől stb. függetlenül egyenlően megilletnek. Az alkotmánybírósági határozatokból vett szövegszerű idézetek is azt mutatják, hogy az Alkotmánybíróság is távolodik ettől az elvi alaptól.

\*\*\*

Mindig születnek, még ha mostanában több is, olyan alkotmánybírósági döntések, amelyek eredménye, illetve érvelése kritikára ad alapot. A fentiekben ezért is nem erre, nem egyes határozatok elemzésére és bírálatára koncentráltam (bár nyilván ezek is figyelemre érdemes tendenciákat rajzolnak ki). A többségi in-

dokolásokból, és csak onnan, gyűjtöttem néhány olyan elvi – az adott ügy eldöntésén túlmutató – tételt, ami meglátásom szerint aggodalomra ad okot. Számos határozat hivatkozta (miután jórészt formálisan idézi a korábbi gyakorlat alkalmazásáról szóló alkotmánybíróági állásfoglalást) a köztársasági Alkotmány rendelkezéseihez kapcsolódó értelmezéseket. Az „újszerű” tételek és érvek, amelyeket bemutattam, azonban nem versengenek a megelőző két évtized alkotmánybíróági gyakorlatával, nem olyan kivételek, amelyek erősítik az alkotmányosság szabályait. Olyan új tételek, amelyek egy deklaráltan új időszakban, az Alkotmánybíróság korábbi gyakorlatának hatályon kívül helyezése után születtek, és amelyek így – ha a testület hivatkozásokkal és ismétlődő alkalmazásukkal megerősíti őket – az alkotmányosság szabályainak helyébe léphetnek.

## JEGYZETEK

1. 12/2013. (V. 24.) AB határozat, Indokolás [44]–[48].
2. Uo. [30] és [38].
3. 29/2013. (X. 17.) AB határozat, Indokolás [16].
4. 22/2012. (V. 11.) AB határozat, Indokolás [41].
5. 13/2013. (VI. 17.) AB határozat, Indokolás [31].
6. 23/2013. (IX. 25.) AB határozat, Indokolás [44]–[48].
7. 24/2013. (X. 5.) AB határozat, Indokolás [78].
8. 3132/2013. (VII. 2.) AB határozat, Indokolás [95].
9. 3110/2013. (VI. 4.) AB határozat, Indokolás [50],  
32/2013. (XI. 22.) AB határozat [88].
10. 16/2013. (VI. 20.) AB határozat, Indokolás [49].
11. 3206/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [23].  
Ugyanez: 3207/2013. (XI. 18.) AB határozat, Indokolás [21].